

EVOLUCIÓN DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA, 1990-2009

PELLO URKIDI ELORRIETA*

Recibido: 19-02-11. Aceptado: 15-03-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 637-666].

PALABRAS CLAVE: Legislación, Ordenación del territorio, Instrumentos de ordenación, Medio Físico, Gobernanza, Comunidad Autónoma del País Vasco.

KEYWORDS: Legal framework, Regional planning, Planning instruments, Physical environment, Governance, Basque Country.

MOTS-CLES: Legislation, Aménagement du territoire, Instruments pour l'aménagement, Milieu physique, Gouvernance, Communauté Autonome du Pays Basque.

RESUMEN

Se presenta un balance de las políticas territoriales en el País Vasco en los últimos 20 años. Se analiza en primer lugar el marco legal, las dificultades de su aprobación y a continuación se realiza una valoración de los principales instrumentos de ordenación que dicho marco propuso: grado de implementación y desarrollo, dificultades del proceso, etc.. Entre las conclusiones finales destaca la diferente implementación de los instrumentos de carácter integral respecto a los de carácter más sectorial, y la importancia que los nuevos criterios de gobernanza deberían tener en la gestión de las políticas territoriales, sobre todo en un territorio con un plus de complejidad en su organización político-administrativa.

ABSTRACT

This document evaluates the regional policies in the Basque Country over the past 20 years. Firstly, the legal framework and the difficulties in approving it are analysed, and then the key planning instruments proposed by the framework are assessed: the level of implementation and development, the difficulties involved in the process, and so on. The final conclusions point out the poor implementation of integral documents and the importance that the new governance criteria should have in the management of regional policies, especially in a region with added complexity in its political-administrative organisation.

RESUMÉ

Le bilan des politiques territoriales au Pays Basque durant les 20 dernières années est présenté. Le cadre légal est analysé en premier lieu, les difficultés rencontrées pour son approbation et ensuite il est procédé à une évaluation des principaux instruments pour l'aménagement qui ont été approuvés dans ce cadre: degré d'implémentation et développement, difficultés du processus, etc.. Parmi les conclusions finales, l'implémentation différente des instruments ayant un caractère

*. Profesor Titular de la Universidad del País Vasco. pello.urkidi@ehu.es

global par rapport à ceux de caractère plus sectoriel est soulignée, ainsi que l'importance que devraient avoir les nouveaux critères de gouvernance dans la gestion des politiques territoriales, surtout dans un territoire qui présente une complexité plus importante en ce qui concerne son organisation politico-administrative.

1. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y APROBACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PAÍS VASCO

Tras la aprobación de la Constitución Española en 1978 las competencias en urbanismo y ordenación del territorio pasarán a ser ejercidas por las Comunidades Autónomas. Cada Comunidad inició su propio proceso de manera que en la década de los ochenta ya había siete comunidades con su legislación aprobada¹.

Antes de la instauración de la democracia y del desarrollo del Estado Autonomo, en el País Vasco ya se realizaron varias experiencias de planeamiento territorial. Efectivamente, durante la dictadura franquista, seguramente por el cúmulo de diferentes factores (desarrollo del Área Metropolitana de Bilbao, «el Gran Bilbao» —que llegó a tener entidad administrativa—, desarrollo urbano equilibrado de Gipuzkoa, el que el director de Urbanismo estatal durante un largo periodo fuese un guipuzcoano, Pedro Bidagor, etc.), se acumularon una serie de planes, algunos aprobados y otros que quedaron a las puertas de serlo, pero con un grado importante de desarrollo. A nivel conceptual es sobre este territorio que se publica la obra considerada como pionera en el Estado español: (SAÉNZ DE BURUAGA: 1968). Por otro lado, en los años de la Dictadura franquista y en desarrollo de las figuras que se preveían en la Ley del Suelo de 1956 se contó con un Plan Provincial de Gipuzkoa aprobado (1966), así como el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca de 1964 y otros planes comarcales (Bizkaia). También hubo otros documentos con un alto grado de elaboración aunque no fueron aprobados (Plan Provincial de Álava, Estudios previos para el PGOU de Vitoria y su comarca, etc.). Incluso hay antecedentes interesantes de la época autárquica². Diversas razones explican el fracaso del intento

1. Sobre este proceso pueden consultarse desde un punto de vista jurídico las obras de ENERIZ, JM. (1991) y PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998). Más recientemente, y desde un análisis mas geográfico la obra de CHICA, A. y SANTOS, E. (1999), MATA (2005), y especialmente BENAVENT, M. (2006). Aparte de los trabajos citados, otros buenos —y constantes— ejemplos, son las diferentes aportaciones que se recogen en la colección «Territorio y Gobierno: Visiones» de la Diputación de Barcelona y cuya dirección científica ha sido llevada por un geógrafo, Àlex TORREJA, que además ha sido coordinador en dos de ellas (2006). También son interesantes las aportaciones que desde la Universidad de Valencia editan ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2004 y 2006), FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2007), FARINÓS, J.; ROMERO, J y SALOM, J. (2009) donde se recogen trabajos muy interesantes de diversos autores (F. Zoido, O. Nel-lo, A. Hildenbrand, aportaciones de autores extranjeros, etc.). Este mismo año, desde la editorial Síntesis —y también coordinada por geógrafos—, se facilita una nueva obra sobre el tema con muy diversas aportaciones, GALIANA, L. y VINUESA, J. (coords.) (2010).

2. Sobre todo este periodo se puede profundizar en ERQUICIA, JM. 2003 y URKIDI, P. 2009.

de estos planes: falta de una metodología acorde a lo que la realidad territorial exigía con el predominio de una visión urbanística excesiva, la no inversión de recursos para garantizar las propuestas de infraestructura de escala territorial supramunicipal, ausencia de un análisis de escala regional, primacía del desarrollismo económico de los años sesenta y setenta frente a las propuestas de planeamiento, falta de agentes gestores del planeamiento aprobado, reticencia municipal ante escala de ordenación superior, etc. A pesar de todas las limitaciones, tanto los estudios como las propuestas de los propios planes sirvieron como base para tener un diagnóstico territorial bastante completo, que permitió el desarrollo posterior de algunas de las actuaciones previstas en dichos planes. También se asentó la idea de que para el tratamiento de algunas cuestiones territoriales era necesario introducir la escala regional y otra de nivel supramunicipal.

A pesar de este carácter pionero, hubo que esperar hasta la década de los noventa para contar con una ley de ordenación del territorio, en la que se optó por no legislar en materia de urbanismo, que en todo caso quedó supeditado a la misma, la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOTV, 1990). Sobre el largo proceso para su aprobación, sus antecedentes y los debates suscitados en torno a la misma se pueden consultar las Actas del II Congreso Mundial Vasco sobre la materia y en las obras de ÁVILA (1993 y 1998), ALLENDE (1988 y 2000), y ERQUICIA (2003), en la que las diferentes aportaciones reflejan un cierto desencuentro respecto a temas importantes —por otra parte común a otras comunidades autónomas—: clarificación competencial, ambigüedad de la definición de ordenación del territorio, dificultades en la separación entre las materias de urbanismo y ordenación del territorio, o entre ordenación del territorio y medio ambiente, sistema de vinculación del planeamiento y autonomía municipal, etc.

Pero si estas dificultades eran de tipo tanto conceptual como competencial, en el caso del País Vasco hay que añadir otras consideraciones de corte más político o político-administrativo, como era la profunda crisis que el principal partido en el poder autonómico en aquél momento (EAJ-PNV) estaba viviendo y que terminó en una importante escisión. En dicha crisis el tema central era la configuración y distribución del poder autonómico entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones a partir de la llamada Ley de Territorios Históricos, que al final vino a reforzar notablemente la posición de las Diputaciones Forales, introduciendo un nuevo escalón político administrativo de gran importancia. La peculiaridad —y dificultad añadida en su caso— que esto ha supuesto para el desarrollo de la ordenación territorial en la Comunidad del País Vasco ha sido señalada por autores como AGOUES (1996) y LASAGABASTER (1999). También es de tener en cuenta que el impulso del proyecto de ley nació bajo el primer gobierno de coalición PNV-PSOE, dos partidos, que seguramente en aquel tiempo tenían visiones muy distantes sobre lo que la ordenación territorial debía aportar a la Comunidad Autónoma Vasca (CAPV) (URKIDI, P. 2009).

Este y otros factores serían lo que hicieron optar por un texto legal sencillo, especialmente en lo relativo a los instrumentos de ordenación previstos y que hacía referencia exclusivamente a la ordenación del territorio teniendo como principales objetivos la utilización racional y ordenada del suelo y el equilibrio territorial, el

consenso interinstitucional, la coherencia de las políticas sectoriales, la coordinación de los planeamientos municipales, etc. En definitiva, un modelo —como en la mayoría de las Comunidades Autónomas— cercano al modelo alemán de planificación física y en los que no se aportaban elementos relativos a la planificación económica.

Como instrumentos de ordenación del territorio se establecieron tres, siendo dos de ellos de carácter integral y el tercero de carácter sectorial:

- Como principal instrumento de carácter integral se establecieron las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) que tenían una escala regional o de Comunidad Autónoma
- En segundo lugar los Planes Territoriales Parciales (PTPs) que debían desarrollar dichas Directrices a nivel de las diferentes Áreas Funcionales definidas en las mismas.
- Como instrumento de carácter sectorial estarían los Planes Territoriales Sectoriales (PTS). Un posible problema en el desarrollo estos instrumentos es lo abiertos que los previó la ley, la falta de determinación de sus contenidos, muy clara en el caso de los PTS pero también en el de los PTPs (ERQUICIA: 2003 y 2004; URKIDI: 2009).

Respecto a la vinculación entre los diferentes instrumentos de planificación, siguiendo el modelo de BENAVENT (2006) la normativa vasca se enmarcaría dentro de la tipología llamada estructura jerárquica piramidal cerrada, en el sentido de que se crea una clara jerarquía entre los instrumentos de Ordenación del Territorio, vinculando el instrumento de rango superior o regional a los de escala subregional, y ambos a los planes sectoriales. No es un sistema escalonado, por lo que cada instrumento puede desarrollarse independientemente, ni es necesario que el documento de rango regional esté aprobado para que los demás puedan desarrollarse, aunque una vez aprobado el mismo, el resto de documentos deberían adaptarse al mismo. También explicita una vinculación directa del planeamiento urbanístico con el territorial.

El objetivo del trabajo es por lo tanto el análisis de dicho proceso y de los diferentes instrumentos de desarrollo previstos (DOT, PTPs y PTS), reflexionar sobre el mismo y sus dificultades, y extraer algunas conclusiones y enseñanzas que permitan encarar mejor los retos de futuro para la verdadera consolidación de la ordenación del territorio en la CAPV, más teniendo en cuenta que el instrumento de carácter regional-integral, las DOT, están en fase incipiente de revisión. Aunque desde el propio territorio se hayan visto en ocasiones más sombras que luces, hay que destacar que el grado de desarrollo de los instrumentos previstos en la ley —y aunque queden algunas cuestiones importantes todavía pendientes—, es unos de los más importantes de todas las Comunidades Autónomas.

Metodológicamente se parte del análisis de los documentos de planeamiento aprobados, habiéndose enriquecido el mismo y la reflexión con la participación del autor en seminarios, Jornadas (Euskalhiria, Cursos de Verano, Seminarios, etc.) relacionadas con el tema.

2. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA CAPV

2.1. *El largo proceso de gestación*

Ya se ha comentado la dificultad para la aprobación de la LOTV, pero no menor fueron los obstáculos a salvar para la aprobación del primer instrumento de rango regional, las Directrices de Ordenación Territorial (DOT). Además de los problemas comunes a otras comunidades como la falta de cultura territorial en las administraciones que facilitase el entendimiento del documento, procesos de elaboración del documento no suficientemente participativos, recelos de las administraciones sectoriales ante una política de carácter transversal u horizontal, temor de los municipios a perder autonomía municipal en el planeamiento³, etc. así como algunos propios, el proceso puso de manifiesto otros problemas propios. Entre estos ya se ha señalado por un lado la reciente escisión de uno de los partidos que componían el Gobierno Vasco en aquellos momentos y la introducción de otro escalón administrativo más con las Diputaciones Forales. Es por ello que el PNV defendía un mayor peso de las Diputaciones en el entramado político-administrativo de la Comunidad, por lo que cualquier ley o documento que pudiese cuestionar las competencias de las mismas o se interpretase que pudiese «imponer» a las Diputaciones y municipios un documento que socavase su autonomía era visto con recelo. Por otro lado se puede señalar la complejidad y necesidad de equilibrios en un gobierno autonómico compartido por dos partidos con una visión sensiblemente diferente de la planificación territorial. Así, en las primeras propuestas al menos, el Partido Socialista de Euskadi (PSE-PSOE) asumió propuestas de carácter más normativo o vinculante. El PNV por su parte era partidario de una planificación de tipo más indicativo, que no condicionase excesivamente ni a las Diputaciones ni a los ayuntamientos. Curiosamente la menor o mayor coincidencia de los partidos políticos en las administraciones sectoriales o en los diferentes niveles institucionales (gobierno, diputaciones o ayuntamientos que a lo largo del proceso de aprobación de las DOT y de sus instrumentos de desarrollo ha sido muy variado) no siempre ha sido un obstáculo o motivo de mayor facilidad para la aprobación de los documentos derivados de la LOTV. Y dada la complejidad de pactos y de gestión política de las instituciones vascas se han producido situaciones de lo más variadas en los últimos años, lo que

3. Se ha comentado incluso la importancia que tienen en la propia organización de los partidos políticos las juntas o agrupaciones municipales de cada ayuntamiento. En último caso, muchos de los futuros cargos políticos de las Diputaciones y del Gobierno Vasco —y esto en el País Vasco al menos vale para la mayoría de los partidos políticos— son elegidos en dichas juntas o agrupaciones, lo que les permite a las mismas cierto control político de estos cargos.

La Asociación de municipios vascos (EUDEL) tampoco se mostró muy entusiasta con el proceso y más de un gran municipio mostró sus quejas por lo que entendían como límite a la autonomía municipal. También es verdad que tanto la realidad de las propias dinámicas territoriales como el debate que el desarrollo de los propios instrumentos de ordenación territorial ha generado ha abierto, están contribuyendo a cambiar la percepción de muchos cargos políticos municipales que empiezan a comprender que muchas de las políticas a desarrollar deben realizarse —o tienen un impacto mayor— si se realizan en concertación y cooperación con los municipios de su entorno.

por otra parte se puede valorar positivamente en el sentido de que indiquen una mayor legitimación y normalización política los instrumentos de ordenación⁴.

Es significativo subrayar que alcanzar la Aprobación Inicial del documento costó cuatro años —se produjo en enero del año 1994 coincidiendo con el final de la legislatura—, y que la Aprobación Definitiva no llegaría hasta tres años después, en febrero del año 1997, tras la asunción del Departamento por EA, que negoció con los otros dos socios de gobierno, el PNV y PSE-PSOE —principal impulsor del proceso hasta el año 1995 desde ese Departamento— su aprobación definitiva⁵.

Entre los sucesivos documentos se van apreciando cambios, especialmente en lo referente a «aligerar» el grado de vinculación del documento y de su especificidad a la hora del análisis y propuestas. Efectivamente, al final el grado de vinculación directa de las DOT es mínimo, como reconocen los autores ya citados y que también recoge ESCOBAR, G. (2010, 236), pudiéndose resumir la vinculación directa en cuatro cuestiones:

- La delimitación de las Áreas Funcionales sobre las que se desarrollarían los PTPs.
- La cuantificación de viviendas previstas a nivel territorial y municipal siguiendo la fórmula establecida en las DOTs.
- La obligación del planeamiento municipal de clasificar el suelo rústico siguiendo las categorías y régimen de usos establecido en la matriz de la Directriz del Medio Físico.
- La prohibición de edificar vivienda aislada en Suelo Rústico que no estuviese vinculada a una explotación agraria.

4. Por ejemplo los PTPs de Álava han sido aprobados estando en el poder el PP en la Diputación y EA en el Departamento de Ordenación del Territorio junto al PNV y EB en el Gobierno. Por su parte, la aprobación de los PTP de Gipuzkoa, por más que en la mayor parte de las legislaturas han estado en el Departamento de Urbanismo opciones políticas si no coincidentes sí partidarias del desarrollo de las DOT —aprobadas las DOT con EA en el Dpto. del Gobierno Vasco estaba el PSE-PSOE en la Diputación de Gipuzkoa, posteriormente tanto en el Gobierno como en la Diputación estuvo EA mientras que en la última legislatura, con una ralentización evidente, ha estado el PNV en Diputación y EA seguía en el Gobierno Vasco—, la aprobación de sus PTP no ha sido nada fácil ni completa para todas las Áreas Funcionales. Algo parecido cabría decir para el principio del proceso en la Diputación de Bizkaia. Un relato y valoración más pormenorizada del proceso puede realizarse en los trabajos de ÁVILA (1993 y 1998), de AGOUES (1996) y de ERQUICIA (2003).

5. Durante estos años salieron al debate público algunas discrepancias señaladas por los políticos o por algunos medios de comunicación, y que a veces producían sonrojo entre la comunidad universitaria y profesional, siendo indicador de la falta de cultura territorial de agentes políticos y sociales. Si bien se podía entender la legítima discusión —se esté o no de acuerdo—, sobre el grado de vinculación que debería de tener el documento o la nueva división competencial que podía plantear o no, no era tan entendible —suponiendo además una cierta cultura territorial sobre el tema— que algunos políticos, medios de comunicación o personajes públicos se molestasen porque se dijese que Bilbao tenía una posición más alta que Vitoria-Gasteiz o Donostia-San Sebastián en la jerarquía urbana de la «Euskalherria». O que algunos se tomasen casi como un insulto el que se hablase de la macrocefalia de la capital alavesa frente a su territorio histórico, término corriente en geografía, urbanismo o economía para designar el gran peso de una ciudad o centro urbano —por ejemplo—, respecto a su territorio.

Un cambio importante entre los documentos de Avance (1992) y de Aprobación Inicial (1994) es la introducción de la dimensión europea: se «coloca» la CAPV dentro de los ejes de desarrollo europeos y se analizan sus posibilidades dentro de los mismos, las amenazas y oportunidades que se le brindan, cuando todavía estaba en borrador el documento de *Europa 2000+*. Es ahora cuando se elabora más formalmente el concepto de la CAPV como rótula del norte de la Península hacia Europa⁶. En la versión definitiva del documento⁷ (1997) se confirma la «nueva mirada sobre el medio físico» —cuestión novedosa en aquel momento por lo menos en un documento de este estilo y escala—, y la incorporación de una estrategia para el espacio rural. Así mismo destaca la oportunidad del territorio vasco para desarrollarse de manera policéntrica en línea con lo que casi paralelamente destacaba la *Estrategia Territorial Europea*. En definitiva se aprobó un documento de carácter eminentemente estratégico y flexible, trasladando al siguiente instrumento de ordenación territorial —los Planes Territoriales Parciales— la territorialización más real de las propuestas, su implementación en una escala territorial más operativa.

Es de subrayar que en el centro de la discusión sobre mayor vinculación o no de las DOT estuvo el tratamiento del Medio Físico y muy especialmente la famosa «Matriz del Medio Físico» que proponía Categorías de Ordenación para el suelo no urbanizable de la CAPV sobre las que se regulaban las posibles actividades a ejercer, y que sufrió algunas variaciones de un documento a otro. De hecho la matriz de ordenación de usos para el suelo no urbanizable fue sustancialmente reducida tanto en lo referente a las Categorías de Ordenación propuestas como a las actividades y usos a ordenar así como a sus determinaciones vinculantes directas. En principio, se dejaba en manos de los PTPs el desarrollar y adecuar en cada Área Funcional esta matriz, tanto con la creación de subcategorías que desarrollasen dichas categorías como por introducir nuevas actividades a regular. Por otro lado, muchos de los Espacios Naturales que se proponían en el primer documento de Avance (1992) para ser integrados en la categoría de Especial Protección de la matriz pasan a relacionarse en un anexo y quedar pendiente de lo que el PTP correspondiente decida (con la paradoja —que no parece que se vaya a dar— de que un PTP decidiese declarar como tal determinado espacio natural en la parte que corresponda con su Área Funcional, mientras que el PTP del Área Funcional vecina pudiese estimar lo contrario)⁸. Algún autor ha hablado incluso de un proceso

6. El carácter estratégico, su situación entre cruce de caminos de la península Ibérica y Europa ya se había destacado en varios trabajos anteriores —entre ellos el *Estudio de Reconocimiento Territorial del CAPV*—, incluso desde el punto de vista histórico. Ahora se formula de una manera más moderna y desarrollada, aportando una cartografía visual que ha ayudado a consolidar el concepto.

7. Según ERQUICIA (2003, 247) entre el Documento de Aprobación Inicial (1994) y el de Aprobación Definitiva (1997) no hubo grandes diferencias.

8. Hay que matizar que en el momento de redacción del primer documento de Avance (1992) estaba todavía sin aprobar la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (1994), que una vez aprobada creó diferentes figuras de protección y comenzó a declarar diferentes espacios según las mismas. Dichos espacios pasarían en la versión final de las DOT a integrarse como condicionantes superpuestos. Además, muchos de estos espacios han pasado a integrar la Red Natura 2000, por lo que al final también quedarán protegidos (¿) o regulados en mayor o menor medida.

de «sacralización del Medio Físico» (ERQUICIA, 2003, 352), sacralización que más parece responder a otros intereses o al desconocimiento de sus implicaciones que a una lectura realista de la misma (URKIDI: 2009)⁹. Parece además que lejos de producirse una interpretación restrictiva de esta norma¹⁰, posteriores cambios normativos están favoreciendo interpretaciones más «laxas» de esta norma, incluso en espacios como la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (BILBAO, 2007). Aunque con más confianza en lo regulado por la ley, URKIDI (2009) ya señalaba al analizar los PTPs guipuzcoanos la peculiaridad de alguno de ellos, el PTP del Alto Deba, que en su mapa propositivo —no en el reinformación— llega a identificar 40 núcleos o asentamientos rurales sin ningún tipo de comentario, propuesta, etc. Seguramente dicho número responderá a una peculiaridad geográfico-histórica de dicha Área Funcional, pues por ejemplo el PTP de Urola-Kosta sólo recoge quince asentamientos de este estilo.

Este parece que va a ser uno de los puntos clave en la evolución de las políticas territoriales de los próximos años y en el desarrollo de los documentos de planeamiento. El profesor Terán ya subrayaba la complementariedad de la planificación física y la económica, pues la primera sin la segunda puede tener repercusiones no deseadas sobre el espacio geográfico real, mientras que la segunda sin la primera puede quedar en un ejercicio ilusorio (TERÁN, 1999). J. Farinós por su parte incide desde hace tiempo en la necesidad de incorporar la visión de «soluciones blandas» y de nueva gobernanza que se desarrollan en Europa y que llevaría a integrar los dos tipos de planificación, la económica y la física, en lo que él denomina la planificación territorial estratégica (en trabajos anteriores va desarrollando la idea, pero especialmente en FARINÓS, J., 2009). Respecto a estas cuestiones y en relación al País Vasco es conveniente recordar el análisis que realizaba ÁVILA (1998), y que supone un buen resumen de la disyuntiva en que se encuentra la función pública de la ordenación del territorio, y que empieza señalarse como punto clave del futuro de la disciplina (URKIDI, 2009 y 2010, GALIANA, L. y VINUESA, J., 2010). Ávila realiza un análisis jurídico de las DOT, valorando positivamente la ordenación del suelo no urbanizable que se realiza en las mismas y destacando su peculiaridad respecto a otras normas autonómicas. Pero también señala el peligro de que las DOT vayan perdiendo eficacia vinculante, recordando el decreto 28/1997, de 11 de febrero por el que se aprobaron y que llevaba por título «De la planificación rígida a la coordinación flexible». El autor señala que es difícil diferenciar entre la rigidez de la idea de Plan y la viabilidad de las Directrices, pero lo que parece indudable es que

9. Parte de esta sacralización ha podido venir por un desconocimiento de la metodología. Efectivamente el definir previamente unas unidades ambientales, de síntesis o de paisaje no quiere decir que suponga un pase automático a una categoría de ordenación. En la toma de decisiones posterior, en el paso del mapa de unidades ambientales al de categorías de ordenación, entran en juego otras variables que las ambientales, las correspondientes a las necesidades de los otros dos sistemas territoriales, el sistema de asentamientos o urbano y el sistema de infraestructuras o relacional que también tendrán su peso a la hora de decidir como se regulan.

10. Cap. 22 de las DOT, «Normas de Aplicación de las DOT», punto 2 «Carácter vinculante y orientativo de las DOT» punto 2.2-II El Modelo Territorial de las DOT, regulación del punto 5.3.C.c.3 del Cap. 8 de las DOT.

cuanto más indicativo sea un plan y menos comprometa a las administraciones públicas y particulares, menos oposición y resistencias encontrará, pues «nadie se opone a aquello que no le afecta» (1998, 306). Subraya que el derivar cuestiones hacia el planeamiento territorial o sectorial de desarrollo puede ser aceptable según el último interés que lo inspire. Si es el de operativizar un criterio general o básicamente establecido puede ser adecuado e interesante al fomentar su eficacia y la participación. Pero señala el peligro de que al hacerlo se esté tratando de eludir una decisión problemática y ocultar un problema de falta de acuerdo o consenso, en una línea que parece confirmar algunas apreciaciones realizadas por AGOUES (1996) entorno al tema. En último caso la cuestión no es si se consiguen aprobar o no unas Directrices, la cuestión está en preguntarse si son de alguna utilidad para el conjunto de objetivos que subyacen a la función pública de ordenación del territorio, respetando el espacio de cada institución implicada. Lo contrario puede significar cerrar en falso el proceso o mantener un conflicto latente.

Aún y todo se puede concluir que el documento definitivo alcanzó un alto consenso interinstitucional, siendo quizás esta una de sus más importantes contribuciones a la cultura territorial de la CAPV. El problema es que este consenso, parece que no se ha extendido al resto de instrumentos, cuando éstos están íntimamente relacionados con las DOT, y gran parte del desarrollo de las mismas dependen de la implementación de dichos instrumentos, de la territorialización de las propuestas que realicen los mismos.

2.2. *Modelo territorial propuesto por las DOT*

Siguiendo el trabajo de G. ESCOBAR (2010), el modelo territorial que presentan las DOT, se basa en cuatro estrategias básicas:

- El Medio Físico y los espacios naturales valiosos. Se pretende por un lado identificar dichos espacios valiosos en particular, y establecer para el conjunto del territorio su capacidad de acogida y vocación, con el objetivo de regular las presiones de las actividades económicas y residenciales, y garantizar un modelo territorial equilibrado y sostenible.
- El Sistema de Ciudades. Basándose en el liderazgo de las tres capitales se quiere aprovechar el completo sistema de ciudades medias para lograr un mayor equilibrio y difusión del sistema urbano.
- Se diferencian unas Áreas Funcionales de escala intermedia a las que se les asocia el desarrollo de los Planes Territoriales Parciales, el segundo instrumento de ordenación integral. Se convierten en una pieza clave en la configuración del modelo territorial propuesto.
- Las interrelaciones a través de las infraestructuras básicas. Se quiere subrayar la importancia de no diseñar las infraestructuras exclusivamente de la óptica sectorial, sino como un elemento que contribuye a lograr el modelo territorial.

Para desarrollar estas estrategias básicas, se proponen otras grandes cinco estrategias y diferentes líneas de actuación dentro de ellas. La primera sería la integración

europea. Ya se ha señalado cómo el último documento fue, novedoso respecto a este tema, consolidando el concepto de «rótula» por el que se destaca la importancia de la posición estratégica del País Vasco respecto a Europa y la Península Ibérica, su posición de bisagra entre estos dos territorios. Tanto las actuaciones de la red viaria como del ferrocarril se plantean para poderse articular internamente pero sin olvidar la mejora de la comunicación con Europa.

La segunda gran estrategia se refiere al tratamiento del medio físico y del suelo no urbanizable, la Directriz del medio Físico. Dentro de la misma se plantean cuatro líneas de actuación. La primera es el establecimiento de unas categorías de ordenación homogéneas y el establecimiento de un régimen de usos en cada una de ellas. Se quiere con ello conseguir criterios y denominaciones homogéneas en el tratamiento del SNU en todos los documentos de planeamiento. La segunda línea de actuación es la protección de los Espacios Naturales de Interés Natural mediante su inclusión en la categoría de ordenación correspondiente, la incorporación de un listado de otros espacios susceptibles de ser protegidos e incluidos en dicha categoría (anexo de Áreas de Especial Interés natural). La tercera actuación sería la ya mencionada prohibición de la urbanización difusa en el SNU, vinculando dichos crecimientos a núcleos ya existentes (una de las pocas determinaciones de vinculación directa de las DOT). Por fin se aportan orientaciones para ser tenidas en cuenta por el planeamiento urbanístico y sectorial y en otras actuaciones públicas y privadas de cara a asegurar un buen tratamiento del medio ambiente y de los recursos naturales.

La tercera gran estrategia hace referencia a la ordenación del sistema de ciudades y áreas rurales. Una primera línea de actuación intenta lograr un sistema policlunear vasco basado en el liderazgo de las capitales de los tres territorios. Se quiere conseguir así integrar mejor el territorio y lograr un territorio competitivo e innovador. La segunda gran línea es la conformación de 15 Áreas Funcionales que servirán para implementar y desarrollar en la escala intermedia las propuestas más generales e indicativas de las DOT. Con este instrumento se quiere tener una visión supramunicipal que ayude a racionalizar las decisiones de equipamientos y servicios buscando complementariedades, favorecer la compatibilidad del planeamiento municipal, y ofrecer un instrumento clave que permita la implantación real y a una escala más operativa de las propuestas de las DOT. Una tercera línea hace referencia al espacio rural, al que, teniendo en cuenta tanto el reducido tamaño de la CAPV como su desarrollo industrial y residencial, se le da un alto valor estratégico. Se busca que mantengan su personalidad pero poniendo en valor dichas áreas. Se proponen diferentes medidas de revitalización, desde la rehabilitación de los cascos históricos y propuestas de localización de equipamientos e infraestructuras hasta la creación de núcleos de acceso al territorio, creación de hábitats alternativos y la regulación de la segunda residencia. Como última gran línea de actuación dentro de este apartado se citan las propuestas referidas al sistema relacional e infraestructuras. Dentro de la misma se asume el proyecto de «Y griega ferroviaria» para la alta velocidad, de cara a interconectar mejor las capitales entre sí y con Europa, y a la vez mallar la red de ciudades medias. Se propone también la optimización del sistema aeroportuario vasco así como buscar complementariedades con Pamplona y Biarritz. Se apuesta por el desarrollo del puerto de Bilbao como puerto

de rango mayor en el atlántico y mejoras de infraestructuras en el de Pasaia. Respecto a las telecomunicaciones se sugiere una mejora sustancial dado su valor estratégico.

La cuarta gran estrategia propone actuaciones de cara a corregir los desequilibrios territoriales. Si en el caso de Bizkaia y Araba son claramente conducentes a compensar el peso del Gran Bilbao y Vitoria-Gasteiz (creación de suelo industrial, crecimientos residenciales selectivos, mejora de la accesibilidad, operaciones de renovación urbana, hábitats alternativos, segunda residencia, nuevos equipamientos, etc.), en el caso guipuzcoano, más equilibrado, se busca más la complementariedad y coordinación entre áreas Funcionales y dentro de ellas.

La quinta y última gran estrategia hace referencia a la ordenación de asentamientos. Aunque se respeta la autonomía municipal, en determinados casos se hace proponen medidas y acciones específicas concebidas desde una escala superior. Así se realizan propuestas sobre el suelo residencial e industrial, especialmente el de carácter público. Se procura dirigir el crecimiento de la segunda residencia hacia 96 municipios en su mayoría de carácter rural y se proponen y localizan diferentes áreas de esparcimiento, concretando también los llamados núcleos de acceso al territorio que puedan servir para compensar las áreas rurales más en declive y que pueden ser «puertas» de un territorio rural y natural no tan humanizado. Por último, sin ser parte del propio modelo territorial, se realizan una serie de iniciativas territoriales para el bienestar y la renovación con incidencia en la renovación urbana, la revitalización de los centros históricos, o los equipamientos.

3. LOS PLANES TERRITORIALES PARCIALES

Como ya se ha señalado, es en las propias DOT donde se definen las Áreas Funcionales sobre las que deberán establecerse los Planes Territoriales Parciales, quedando definidas 15 A. F.

Tras la evolución del documento DOT hacia un carácter más prospectivo, estratégico e indicativo, el papel del planeamiento de desarrollo en general —y de los Planes Territoriales Parciales en particular— sufre un cambio, creciendo su importancia a la hora de territorializar las propuestas, de «traducirlas instrumentalmente al territorio» como refleja el PTP de Álava Central (2005, 30). Es la manera en que deben desarrollarse las DOT y que, mientras los PTS —como es lógico— priman en su visión sectorial, el PTP supone el único instrumento de desarrollo que asegura la visión integral, la integración de las diferentes visiones sectoriales y verticales que se dan sobre el territorio. Es decir, se ha reforzado su faceta operativa a la hora de implementar e integrar realmente las diferentes propuestas en el territorio. Esta idea es subrayada también por ERQUICIA, que señala que «dado el proceso de vaciado que se produce en el proceso de aprobación definitiva de las Directrices de Ordenación Territorial, el Plan Territorial Parcial ve aumentar su protagonismo» (2003, 258). Esto no ha estado —o está—, exento de dificultades, a día de hoy, de las 15 Áreas Funcionales que para el año 2006 deberían tener su planeamiento territorial parcial redactado y aprobado, sólo ocho han concluido el proceso y tienen un documento con aprobación definitiva. Los PTPs deberán contener las siguientes determinaciones:

1. La definición de los objetivos de la ordenación a partir del análisis del estado actual del territorio, de la situación socioeconómica y de sus posibilidades de evolución.
2. El señalamiento de los espacios aptos para servir de soporte a las grandes infraestructuras, según sus características.
3. La definición de la ubicación de los equipamientos de interés común para el área o zona objeto del Plan.
4. Los criterios, principios y normas generales a los que habrá de atenerse la ordenación urbanística.
5. La definición de los espacios que deban ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación con el fin de evitar su degradación o de conseguir su recuperación para usos, total o parcialmente, distintos, así como de los programas a desarrollar y las medidas de apoyo encaminadas a incentivar su realización.
6. La cuantificación de las superficies de suelo que deban reservarse con destino a alguna de las siguientes finalidades:
 - construcción de viviendas de protección oficial, de promoción pública o privada, u otras que el futuro pudieran ser limitadas en su precio final mediante regulación específica.
 - promoción pública de suelo industrial para posibilitar la formación de polígonos urbanizados.
7. Los criterios, normas y principios necesarios para el desarrollo de las determinaciones que contienen las Directrices.

La formulación de dichas determinaciones se realizará respetando el ámbito competencial garantizado a las Entidades Locales.

Los Planes Territoriales Parciales concretarán sus determinaciones en los siguientes documentos:

1. estudios y planos de información.
2. memoria explicativa del Plan.
3. estudio económico-financiero.
4. programa de ejecución, desglosado en etapas de cuatro años.
5. planos y normas de ordenación.

El primer plazo de revisión de las DOT se preveía a los ocho años de su aprobación, plazo que se cumplía en el año 2005 sin que estuviesen la totalidad de los PTPs aprobados. La aprobación del Programa Ambiental Vasco (2002-2006) integrado en la Estrategia Ambiental Vasca (2002-2020) —y en cuya elaboración también participaron las Diputaciones y Municipios—, parecía que podía suponer un impulso definitivo de los mismos al reconocer la importancia de la ordenación del territorio y sus instrumentos en la consecución del desarrollo sostenible de la CAPV. Además, entre los compromisos concretos que se adquirirían como indicador del avance hacia el desarrollo sostenible, también se señalaba la aprobación de todos los PTPs de la CAPV para el año 2006, objetivo quizás voluntarioso cuando se realizó pero que al final no

se ha podido alcanzar ni con la mitad de las áreas funcionales. Y no por lo que le toca a la Consejería y al Dpto. de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco que han guardado una actitud claramente proactiva, de colaboración y cooperación con el resto de administraciones e instituciones para poder desarrollar todos los instrumentos que la LOTV contemplaba y que se consideraban oportunos para lograr en desarrollo equilibrado de la CAPV. El propio cuadro de los PTPs aprobados definitivamente es fiel reflejo de la receptividad de las Diputaciones al desarrollo de los mismos.

De las 15 Áreas delimitadas, cuatro integraban municipios pertenecientes a otros territorios históricos: la del Bajo Deba, que junto a los municipios guipuzcoanos integraba a los vizcaínos Ermua y Mallabia; la del Alto Deba que incluía al municipio alavés de Aramaio; la de Álava Central que incluía los vizcaínos de Otxandio y Ubide; y la de Llodio que incorporaba tanto municipios alaveses (el propio Llodio, Amurrio, Okondo y Ayala) como vizcaínos (Orduña, Arakaldo, Arrankudiaga y Orozco). Pues bien, de los seis PTPs aprobados cuatro se corresponden con éstos, que por su peculiaridad al abarcar más de un Territorio Histórico —y tal y como preveía la LOTV—, tenían como principal impulsor al propio Departamento de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, aunque las Diputaciones también participasen en el mismo¹¹. Es necesario señalar que no todos los PTPs han estado igual dotados de presupuesto para su realización, habiendo significativas diferencias entre los tres Territorios Históricos (en general Gipuzkoa ha dotado con menos presupuesto los PTPs que lo que han hecho Araba y Bizkaia).

Anteriormente hubo un intento a comienzos de los años noventa de elaborar los seis PTPs correspondientes al Territorio Histórico de Gipuzkoa de manera conjunta y dirigidos por un mismo equipo¹², documento en principio llamado de Criterios, Objetivos y Propuestas Generales para la redacción de dichos PTPs. Los documentos se quedaron como documentos de Avance (1995) pero diferentes circunstancias (cambios políticos en los departamentos responsables tanto en el Gobierno Vasco como en la Diputación de Gipuzkoa), y otras discrepancias formales y metodológicas (se habían comenzado a elaborar sin tener las DOT la aprobación definitiva, se veían lagunas en el tratamiento de algunos temas —medio físico, participación más allá de la recogida de información, etc.—), tuvieron como consecuencia que en la siguiente fase se optara por una asistencia técnica más diversa, en la que participaron seis equipos diferentes. Dichos equipos comenzaron a trabajar desde principios del año 1997, elaborando para finales de año un primer documento llamado «Criterios, Objetivos y Soluciones Generales del PTP del Área Funcional de...», documentos que en la mayoría de los casos no obtuvo su aprobación hasta cuatro años después y después de haber abierto

11. Por otro lado ERQUICIA también señala que, aunque en un principio podría pensarse que el no respetar las delimitaciones de los Territorios Históricos pudiese significar un obstáculo, el consenso interadministrativo en su definición lo evitó y no ha sido motivo de debate o ralentización en su tramitación (2003, 263).

12. Los Avances correspondientes a las seis Áreas Funcionales fueron elaborados por el equipo ORTEGI, dirigidos por los arquitectos Fernando OÑORO y Alberto ZABALA.

dos periodos de exposición pública y alegaciones y sugerencias de presentadas por las administraciones públicas y agentes públicos y sociales (Orden de 20 de marzo de 2001 del Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente y Acuerdo del Consejo de Diputados de la DFG). Es a partir de este momento en que se comienzan a redactar los documentos para su aprobación inicial. Documentos referidos a las Áreas de Urola Kosta, Alto y Bajo Deba, y Goierri, ya que Tolosaldea y Donostialdea, por diferentes motivos se quedaron descolgadas del proceso y, como se puede apreciar a día de hoy, han seguido diferentes procesos, logrando la aprobación definitiva tan sólo las tres primeras. No se entiende muy bien el parón del resto de Áreas, en especial de la del Goierri, que tenía el documento iniciado y aprobado en sus primeras fases con las otras Áreas, y al final ha tardado en obtener la aprobación definitiva más de seis años, en el 2009. Parece una constante de los instrumentos territoriales su «largo y difícil proceso de elaboración». Por el contrario, y algo sorprendentemente, desde el Dpto. de Ordenación de la Diputación Foral de Gipuzkoa se han impulsado otro tipo de estudios —no han sido regulados ni se ha sabido muy bien que encaje tenían dentro del sistema de planeamiento— llamados Proyectos Integrales de Ordenación Estratégica (PIDOEs) sobre diversos ámbitos guipuzcoanos, pero sin dejar clara su integración en los PTPs correspondientes ni en el planeamiento municipal.

En esta segunda fase de impulso de los PTPs hubo un intento de conseguir cierta homogeneidad en el tratamiento de los temas a partir de la elaboración de unas «Bases Metodológicas y Conceptuales» comunes para todos los grupos con una orientación de tipo más prospectivo y estratégico, y que adelantaban ciertos aspectos a tener en cuenta en cada Área Funcional, tal como preveían las DOT en el cap. 22 «Normas de Aplicación» (Apdo. 7)¹³. A pesar de ello las diferencias entre los PTPs de los diferentes Territorios Históricos han sido notables, yendo desde PTPs de clara orientación estratégica rayando con el casi exclusivo «marketing territorial» como es el PTP de Álava Central, a PTPs de orientación más clásica, de regulación de usos del suelo como los guipuzcoanos, aunque aquí también con matices. Es de destacar que de la revisión del proceso previo en el territorio guipuzcoano (Avances, 1995) hubo unanimidad a la hora de constatar el pobre tratamiento del medio físico que se había realizado en los Avances iniciales, como es recordado en el documento del PTP del Alto Deba en las consideraciones previas que realiza al tratamiento del medio físico (Memoria, 2005, 21). Se pasa a analizar más en concreto el tratamiento del medio físico como ejemplo del diferente desarrollo que han tenido los PTPs, que para algunos autores se han quedado a medio camino en el desarrollo de las previsiones de las DOT, especialmente en algunos temas.

13. Documento inédito, *Bases Metodológicas para la Redacción de los PTPs de Euskadi* (1997). Asistencia técnica Taller de Ideas y Prospektiker. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, y Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. En parte recogía el capítulo llamado «Claves para la ordenación del territorio de las Áreas Funcionales» del documento de Aprobación Inicial (1994).

Tabla 1. Tramitación de los Planes Territoriales Parciales (situación noviembre 2010)

AREA FUNCIONAL	REMISIÓN AVANCE	INFORME COTPV	APROBACION INICIAL	APROBACION PROVISIONAL	INFORME COTPV	APROB. DEFINITIVA
ALAVA	30/03/1999	19/12/2002	Orden del Consejero de OTMA 04/02/2003 (BOTH-A-BOB, 28/02/2003)	Orden de 1 de marzo de 2004	29/03/2004	Decreto 277/2004 de 28 de diciembre BOPV nº 32, 16/02/2005
	18/12/2001	19/12/2002	Orden del Consejero de OTMA 04/02/2003 (BOTH-A-BOB, 02/05/03)	Orden de 1 de marzo de 2004	29/03/2004	Decreto 19/2004 de 28 de diciembre BOPV nº 29, 11/02/2005
	26/02/2002	19/12/2002	Orden del Consejero de OTMA 04/02/2003 (BOTH-A-BOB, 02/05/03)	Orden de 1 de marzo de 2004	29/03/2004	Decreto 19/2005 de 25 de enero BOPV nº 57, 23/03/2005
BIZKAIA	07/02/2008 BPOV 03/03/2008	16/07/2009	Orden del Consejero de MAPTAP 15/10/2009 Y 10/01/2010	Orden de 03/11/2010		
	Redactado Avance	04/06/2003	Acuerdo de CG de la DFB de 22/07/2003 (BOB, 23/07/2003)	Orden Foral de 19/04/05	03/06/2005	Decreto 179/2006, de 26 de septiembre. BOPV nº 212, 07/1/2006
	Redactado Avance	29/10/2007	Acuerdo de CG de la DFB de 08/04/2008	Orden Foral 13/04/2010	07/07/20010	
	Redactado Avance					
	Redactado Avance	26/07/2007	Acuerdo Foral (14/09/2007)	Orden 13/11/2008	16/07/2009	Decreto 239/201014/09/2010, BOPV del 25/10/2010
GIPUZKOA	20/03/2003	04/06/2003	Acuerdo de CD de la DFG de 14-01.03 (BOG, 30/01/2003)	CD del 11/12/2007	22/01/2009	Decreto 534/2009 29/09/2009 BOPV nº 208, 29/10/2009
	20/03/2003	04/06/2003	Orden del Consejero de MAPTAP 16/07/2010			
	26/03/1997	14/11/2002	Orden del Consejero de OTMA 14/01/2003 (BOG, 30/01/2003)	Orden de 27/07/2004	30/09/2004	Decreto 86/2005 de 12 de abril BOPV nº 59, 06/06/2005
	20/03/2001	14/11/2002	Orden del Consejero de OTMA de 14/01/2003 (BOG-30/01/2003 BOTH-A 31/01/03 BOE 11/02/03)	Orden de 27/07/2004	30/09/2004	Decreto 87/2005 de 12 de abril BOPV nº 105, 06/06/2005
	En redacción					
	20/03/2003	14/11/2002	Acuerdo de CD de la DFG de 14/01/2003 (BOG, 30/01/2003)	Orden de 01/02/2005	03/06/2005	Decreto 32/2006 de 21 de febrero BOPV nº 59, 24/03/2006

Fuente: Dirección de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>. Elaboración propia. Resultados en gris los aprobados definitivamente.

Si focalizamos el análisis en el tratamiento del medio físico —y teniendo en cuenta que los primeros Avances de los PTPs guipuzcoanos ya se redactaron en 1995—, en la medida que se han ido elaborando los documentos hasta ser aprobados definitivamente se pueden constatar sensibles mejoras —se señalarán en las conclusiones—, aunque también algunas lagunas. Entre éstas, a nivel global se constata una excesiva prudencia o un desarrollo escaso de la Directriz del Medio Físico por parte de los PTPs y una falta de reflexión sobre lo que el sistema del medio físico supone en cada territorio y una explicitación de los objetivos que se proponen para el mismo (las excepciones más claras serían los PTPs de Bilbao Metropolitano y Bajo Deba). Además, salvo la excepción del PTP del Bajo Deba, falta una lectura crítica y argumentada de los PTS, asumiéndose o rechazando sus propuestas sin más, suponiendo un menoscabo de la capacidad integradora de los PTPs.

También hay que señalar como laguna que falta una presentación del diagnóstico territorial, que desde el punto de vista metodológico debería incluir la cartografía de las unidades de síntesis, ambientales o de paisaje como base para tomar y poder valorar la toma de decisiones posteriores al presentar las propuestas o cartografiar las categorías de ordenación del suelo no urbanizable (aquí también es conveniente señalar la excepción del PTP del Bajo Deba). O en todo caso una explicación y justificación de la categorización y en base a qué criterios se ha establecido.

Aunque parecía que —tras flexibilizar las DOT y su matriz del Medio Físico—, correspondería a los PTPs el desarrollo las Categorías de Ordenación, con la creación de subcategorías para poder definir mejor y con una mayor adaptación a la realidad territorial —comarcal o subregional— o ampliando los usos y actividades a regular, esto no se ha producido en ningún caso, ni siquiera en el caso de coincidir el equipo redactor de las DOT con el de un Área Funcional (como en el caso del PTP de Llodio), que presentan la misma matriz de ordenación.

Esta falta de desarrollo de la matriz de ordenación ha tenido como consecuencia que al bajar a una escala mayor de análisis, no se haya encontrado en ocasiones la manera adecuada de categorizar algunas unidades o zonas del territorio, que por su complejidad pedían un desarrollo mayor de las Categorías de Ordenación. De esta manera se han producido regulaciones forzadas o no muy adecuadas de determinados ámbitos al intentar «casar» la realidad del territorio con las Categorías de Ordenación propuestas en la matriz, que se mostraban insuficientes. También ha quedado en evidencia que determinadas categorías de ordenación —como la Categoría de Sin Vocación de Uso Definido— no tenían mucho sentido, especialmente en la vertiente atlántica del territorio, donde la presión y la competencia de usos es muy fuerte¹⁴ y apenas tenía posibilidades de aplicación. Tampoco parece tener excesivo sentido mantener como Categoría la de Pastos Montanos, ya que en la mayoría de los casos queda integrada en

14. Los estudios para el Avance del A.F. del Goierri demostraron al analizar el estudio sobre las Clases Agrológicas en Gipuzkoa encargado por la Diputación, que la presión de usos del suelo había obligado a la explotación del caserío a trabajar como prados de siega determinados terrenos que por su pendiente estarían totalmente desechados en otros territorios. De hecho, en dicho estudio tuvieron que crear una clase especial para poderlos definir y cartografiar. Hoy también se está convirtiendo en un reto pues son los primeros terrenos dejarse de trabajar cuando se produce un abandono de la actividad.

los Espacios de Especial Protección al ser pastos de montaña y coincidir con Espacios Naturales de interés que muchas veces ya han sido calificados como Parques Naturales.

En cuanto a la regulación, en los lenguajes de los planes se nota en algunos casos la tensión entre realizar una regulación mayor o menor, en que el grado de vinculación de la normativa también sea más o menos intensa. Ello lleva a que en ocasiones las propuestas queden confusas o presenten contradicciones. Incluso en algunos casos parece presentarse una contradicción con cómo se regulan las actividades en la matriz de las DOT (caso de los PTPs del Alto y Bajo Deba —en este caso más matizadamente—), que regulan más permisivamente la actividad extractiva en los Espacios de Especial Protección, cuando las DOT las prohíbe determinadamente.

Se valora positivamente el tratamiento de los Espacios de Especial Protección, más allá de los que se proponen en la red de Espacios Protegidos de la CAPV y que en la mayoría de los casos han integrado las propuestas relegadas al Anexo que al comentar las DOT se citó. Además, como novedad, también se ve un cambio en la protección de espacios dedicados a la actividad agroganadera. Queda pendiente realizar propuestas sobre el resto del suelo no urbanizable, «resto del territorio» denominado por algunos planes, y que será el que seguramente sufra las mayores tensiones en los próximos años (sólo se señalan cuestiones muy generales o se relega su regulación y ordenación a planes sectoriales o al desarrollo del planeamiento municipal). Otros aspectos importantes como el paisaje o el tratamiento de los corredores ecológicos apenas se han tenido en cuenta o lo han sido de manera insuficiente¹⁵, en la línea de estudios y acuerdos importantes de nivel europeo (la visión del espacio rural que aporta la propia Estrategia Territorial Europea (1999), el tratamiento del paisaje que incorpora la Convención del Paisaje de Florencia (2000) De alguna manera se confirman anteriores visiones sobre el desarrollo pleno de la Directriz del Medio Físico (URKIDI, 2002).

Tras la aprobación del PTP de Beasain-Zumárraga a finales del año 2009 las Áreas Funcionales que han aprobado definitivamente los PTPs son ocho: en Álava se han aprobado definitivamente los tres PTPs que le corresponden (Álava Central, Laguardia o La Rioja, y el Área Funcional de Llodio). A ellos se añade el Área del Bilbao Metropolitano, el único que ha obtenido la aprobación definitiva en Bizkaia. Mientras tanto, en Gipuzkoa, de los seis posibles se han aprobado definitivamente cuatro (Mondragón-Bergara o Alto Deba, Área Funcional de Eibar o Bajo Deba, Á.F. de Zarautz-Azpeitia o Urola Costa, y Área Funcional de Beasian-Zumárraga o Goierri).

4. LOS PLANES TERRITORIALES SECTORIALES¹⁶

El desarrollo, elaboración y aprobación definitiva de los diferentes PTS ha sido muy variado y desigual. Por un lado, como su propio nombre indica, son sectoriales

15. Actualmente, y aunque sea en fase de estudio, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio está realizando interesantes estudios y propuestas para la ordenación del paisaje y el establecimiento de corredores ecológicos.

16. Se pueden consultar el cuadro de tramitación en http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/pts/es_1161/adjuntos/cuadropts.pdf.

por lo que a veces su elaboración no correspondía directamente a la Consejería o Departamento encargado de las políticas territoriales. Por otro, como se señaló al principio, la LOTV no especificó especialmente sus contenidos, lo que hizo más difícil su arranque. No obstante, desde la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente ha habido una actitud dinámica e impulsora para la elaboración y aprobación de los PTS que quedaban bajo su exclusiva competencia, aunque tampoco el proceso ha estado exento de dificultades, tanto sus propios PTS como en los que compartía con otras Consejerías. En algunos casos se han elaborado y aprobado a buen ritmo, en otros no tanto¹⁷.

Siguiendo las opciones que marcaba la LOTV, en las DOT se prevé —aparte de otros PTS relativos a otros ámbitos— la posibilidad de desarrollar la Directriz del Medio Físico por medio de otros instrumentos. Entre éstos distingue los PTS que pudiesen derivarse del Plan Estratégico Rural Vasco, los propios PTPs y Planeamiento Municipal, y los PTS con incidencia en el Medio Físico, nombrando entre ellos por lo menos los PTS de Ordenación y Protección del Litoral y el PTS de Protección y Ordenación de Zonas Húmedas (punto 7C, 144). Previamente, en la propia Directriz, al tratar la protección de aguas superficiales dentro de las Categorías de Ordenación (punto 6.8.7, 140) se contemplaba que la protección de las aguas superficiales quedaría regulada por el PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV, que a su vez se diferenciaba en dos, el de la vertiente cantábrica y el de la vertiente mediterránea. Hay que subrayar el valor que tiene este Plan, como señala J. Olcina en su análisis de una ordenación sostenible de los territorios de riesgo en Europa. Al analizar los ejemplos del Estado español, destaca el Plan desarrollado en la CAPV como ejemplo de «buenas prácticas» en su doble cometido de ordenar a escala regional y vincular al planeamiento municipal. Como recoge el autor, dicho PTS recogía algunas de las recomendaciones del Plan Integral de Prevención de Inundaciones del País Vasco (PIPI) que había sido elaborado en 1993 (OLCINA, 2009). Hay que matizar que la dura experiencia que supusieron las duras inundaciones de 1983 dejaron una cultura territorial respecto al tema de gran sensibilidad, que ya había sido constatada al elaborar el PIPI. Seguramente esto ayudó tanto en la elaboración como en la aceptación —incluso por parte de las autoridades locales—, de sus propuestas.

Sin embargo, aunque este último PTS fue aprobado con relativa rapidez (transcurrió poco más de un año y medio entre la aprobación inicial de los dos, aunque el avance del PTS de la vertiente cantábrica estaba redactado desde 1994 y no obtuvo la aprobación inicial hasta casi cuatro años más tarde), el resto ha tenido una larga —y a veces inconclusa— tramitación. Así, el PTS de Zonas Húmedas, que tenía redactado el avance para marzo de 1998, no obtuvo la aprobación inicial hasta tres años más tarde en marzo del 2001 y transcurrieron más de tres en obtener su aprobación definitiva, en julio del año 2004. Por su parte el PTS del Litoral tenía redactado su avance para septiembre del año 1999 pero no obtuvo su aprobación inicial hasta casi seis años más tarde, en junio del año 2005. El PTS de Zonas Húmedas consiguió su

17. En la ralentización de algunos PTS pudo influir el retraso que sufrieron los PTPs en su desarrollo.

Tabla 2. Tramitación de los P.T.S. Dirección de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (situación en julio del 2009)

PLAN TERRITORIAL SECTORIAL	INICIATIVA	AVANCE	INFORME COTPV	APROBACION INICIAL	BOPV	APROBACION PROVISIONAL	INFORME DE COTPV	APROBACION DEFINITIVA	PUBLICADO BOPV	
APROBACION DEFINITIVA	PTS de Ordenación de Margenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV. (V. C.)	20/07/1994	16/03/1998	Orden de 23/04/1998	BOPV, 13/05/1998	Orden de 20/07/98	13/11/1998	Decreto 415/98 de 22 de diciembre	18/02/1999	
	PTS de Ordenación de Margenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV. (V. M.)	30/03/1998	13/11/1998	Orden de 05/03/1999	BOPV, 20/04/1999	Orden de 24/06/99	05/07/1999	Decreto 455/99 de 28 de diciembre	26/01/2000	
	PTS de la Red ferroviaria en la CAPV.	19/03/1997	16/03/1998	Orden de 17/03/1998	BOPV, 26/03/1998	Orden de 17/11/00	15/02/2001	Decreto 41/01 de 27de febrero	BOPV, 09/04/2000, 30/05/2001 y 17/01/2002	
	PTS de Energía Eólica	26/04/2000	10/07/2001	Orden de 11/07/2001	BOPV, 24/07/2001	Orden de 16/11/01	16/01/2002	Decreto 104/02 e 14 de mayo	05/06/2002	
	PTS de Zonas Húmedas de la CAPV	30/03/1998	15/02/2001	Orden de 23/04/2001	BOPV, 07/06/2001	Orden de 19/05/03	24/07/2003	Decreto 160/04 de 27 de julio	19/11/2004	
	PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales	12/07/2001	09/04/2003	Orden de 21/07/2003	BOPV, 31/07/2003	Orden de 22/12/03	29/03/2004	Decreto 262/04 de 21de diciembre	Nº 19 28/01/2005	
	Modificación del PTS de la Red ferroviaria en el Bilbao Metrop. y otros municipios	No ha tenido Avance	24/07/2003	Orden de 29/07/2003	BOPV, 06/08/2003	Orden de 19/07/04	30/09/2004	Decreto 34/05 de 22 de febrero	08/04/2005	
	PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la CAPV	10/09/1999	10/07/2001	Orden de 28/02/2005	BOPV, 30/06/2005	24/04/2005		Decreto 43/2007 de 13 de marzo	Nº 65 02/04/2007	
	PTS Promoción Pública de Vivienda y M. A.	29/06/2000								
	PTS de Puertos de Euskadi	En redacción								
EN TRAMITACION	PTS Agroforestal	18/09/2001	24/07/2003	Orden de 10/01/2005	BOPV, 27/01/2003					
	PTS de Patrimonio Cultural	06/07/2001	BOPV, 06/07/2001							
	PTS de la Red Intermodal y Logística del Transporte Cultural	24/07/2003								
	Modificación PTS Red ferroviaria en Bilbao Metropolitano y otros munic.	No ha tenido Avance	24/07/2003	Orden del 29/07/2003	BOPV, 06/08/2003	19/07/2004	30/09/2004	Decreto 34/2005, 22/02/2005	Nº 66 08/04/2005	
	Modificación del PTS de la Red ferroviaria en el TH DE ALAVA	No ha tenido Avance	15/12/2004	Orden de 25/01/2005	BOPV, 09/02/2005					
	Modificación del PTS de la Red ferroviaria en EL TH DE GIPUZKOA	No ha tenido Avance	15/12/2004	Orden de 25/01/2005	BOPV, 09/02/2005					
	PTS PROMOVIDOS POR LAS DIPUTACIONES FORALES									
	P. de Carreteras de Alava	D. F. de Álava							N. F. 30/98 de 23 de nov	
	P. de Carreteras de Bizkaia	Diputación Foral de Bizkaia							N. F. 8/99 de 15 de abril	BOPV, 25/06/1999
	P. de Carreteras de Gipuzkoa	Diputación Foral de Gipuzkoa	Aprobado Inicialmente	N. F. 17/94 de 25 de novi.	BOG, 02/12/1994					

Fuente: Dirección de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>. Elaboración propia. Resaltados en gris los aprobados definitivamente

aprobación definitiva en julio de año 2004 y el PTS del Litoral más recientemente, en marzo de año 2007.

Dentro de los PTS de carácter ambiental —que con más o menos dificultades han sido desarrollados—, contrasta la falta de desarrollo de un PTS de carácter sectorial pero de indudable impacto en el medio físico, como es el PTS de Zonas Canterables, que ya se preveía al regular las actividades extractivas dentro de las Directrices Generales relativas al control de Actividades en la Directriz de Medio Físico. En las DOT se especificaba que dicho Plan «conlleva una zonificación de posibles ubicaciones de explotaciones a cielo abierto constituirá el marco de referencia para un tratamiento homogéneo de tales actividades» (DOT, punto 5.3.B.b.2, pág. 121). El retraso en su elaboración —tras diez años de aprobación de las DOT no se conoce ni un avance—, parece deberse a las dificultades que se están encontrando para localizar nuevas explotaciones pues, entre otras cuestiones por los impactos que produce, es una actividad catalogada entre las «no deseables» por los ayuntamientos.

Abandonando el grupo de PTS de carácter ambiental, un buen contraste lo ofrece PTS de Suelo de Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales, que a partir de su aprobación inicial en julio del año 2003 apenas necesitó otro año y medio para que fuese definitivamente aprobado en diciembre del año 2004, y que en más de una ocasión se ha puesto como ejemplo de la buena coordinación entre departamentos y consejerías diferentes, ejemplo de práctica de buena gobernanza. A pesar de ello, y teniendo en cuenta su «reconversión»¹⁸ parece que no fue capaz de reconducir otros crecimientos (superficies logísticas de gran dimensión, equipamientos comerciales, etc.) de gran impacto territorial —consumo de suelo, movilidad, relación trabajo-vivienda, etc.— que ni las DOT ni el PTS, ni el planeamiento municipal ha sabido anticipar y ordenar conforme al modelo territorial (ESCOBAR, 2010). Más ágil fue la elaboración del PTS de la Red Ferroviaria, que necesitó un año entre el avance y su aprobación inicial en marzo del año 1998 y apenas otros tres para su aprobación definitiva en febrero del año 2001. Y del sorprendente PTS de Energía Eólica, que sin tener el PTS de Energía aprobado, apenas necesitó dos años para su aprobación definitiva desde la redacción del avance. Entre este último grupo de PTS, y como también recoge G. ESCOBAR (2010) hay que señalar la falta de elaboración de un PTS fundamental para el logro de algunos objetivos de las DOT como era el PTS de suelo para la promoción pública de vivienda.

5. CONCLUSIONES

1. En general hay que valorar positivamente el proceso iniciado tras la aprobación de la LOTV. El mismo ha llevado a recuperar tanto el campo disciplinar como el político de la ordenación del territorio, con planteamientos conceptuales

18. Aunque «oficialmente» es así una primera aprobación inicial ya se produjo en el año 1994 cuando el PTS se llamaba PTS de Suelos para Actividades Económicas. Fue más tarde cuando se reconvirtió o se añadió Equipamientos Comerciales.

novedosos, y dinamizando la discusión disciplinar, académica y profesional de la misma. Siguiendo las ideas de FARINÓS (2009), ha dinamizado la cultura territorial de la CAPV y contribuido a aumentar la inteligencia territorial del mismo.

En el documento de aprobación definitiva, las DOT propusieron un modelo territorial coherente y consensuado para la CAPV, basándose en un documento de tipo estratégico, indicativo, flexible y poco vinculante en sus determinaciones. De esta manera, a la hora de territorializar las propuestas, adquirió mayor relevancia el segundo instrumento de ordenación integral, los Planes Territoriales Parciales. En el momento que se elaboran destacan también por la incorporación de la dimensión y de la escala europea en el documento.

2. No obstante, tanto el largo proceso para su formulación legal como el desigual desarrollo de sus diferentes instrumentos de ordenación —y en especial de los de ordenación integral—, son reflejo de las dificultades de implementación real de la función pública de la ordenación del territorio.

Aunque parte de estas dificultades se explican por no ser la ordenación del territorio una práctica totalmente asentada, ni ofrecer un corpus académico y científico-técnico totalmente consolidado hay otras de otro carácter que pasan a señalarse a continuación.

Parte de las dificultades se explican por el recelo de algunas fuerzas políticas a cualquier planteamiento de tipo o carácter normativo que supere un enfoque de corte estratégico. Esto puede inscribirse en la corriente neoliberal y desregularizadora que ha intentado imponerse a la par que desarrollaba el proceso de globalización, aunque también pueda matizarse por cuestiones de oportunidad política.

3. En general no parecen suficientes los mecanismos de cooperación previstos. Si bien en algunos casos —en sentido horizontal entre administraciones sectoriales y vertical entre administraciones de distinto nivel— ha sido positiva, en otros casos parece que ha sido insuficiente.

Así, el deseable desarrollo de la visión integral del territorio de las DOT no ha conseguido cuajar plenamente con el desarrollo de los PTPs en sus respectivas Áreas Funcionales. En este sentido es de destacar la falta de aprobación de la mitad de los PTPs, y en especial del PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa o Donostia-San Sebastián, que ha tenido varios documentos iniciales y de varios PTPs del territorio de Bizkaia.

Sin embargo, mayor dinamismo han tenido los PTS, que aunque vinculados a las DOT no dejan de significar una visión sectorial del territorio. A pesar de ello hay algunos PTS estratégicos —como puede ser el Agroforestal, el de Zonas Canterables o el del Suelo de la Promoción Pública de Vivienda—, que no han logrado su aprobación por las dificultades de cooperación y concertación entre administraciones, a pesar de que alguno de ellos tiene elaborados documentos iniciales desde hace años. Otro déficit a constatar es la falta de coordinación y de visión integrada del transporte colectivo en los diferentes PTPs de transportes.

En este sentido es imprescindible en el futuro aclarar el papel y la función de las Diputaciones, o profundizar en el liderazgo compartido que deberían llevar a cabo las mismas con el Gobierno Vasco.

4. Desde el punto de vista de la participación —e insistiendo en el camino de extender y acrecentar la inteligencia territorial—, ha faltado articular mejor la participación de los agentes territoriales a escala de A. F., de la llamada sociedad civil. Se ha perdido una oportunidad de ir creando mayor cultura territorial por un lado, y generar valor añadido territorial en el A. F. por otro con las aportaciones y sinergias que pudiesen haber surgido.
5. Uno de los problemas en el desarrollo de los PTPs ha sido la falta de claridad en las determinaciones que deberían cumplir, sobre todo tras adquirir el documento de las DOT un carácter más estratégico y trasladar a los PTPs la responsabilidad de territorializar las propuestas. Es por ello que no han tenido un enfoque y metodología homogéneos, habiendo desde planes de orientación estratégica cercana al marketing territorial hasta planes de corte más clásico de ordenación de usos del suelo.

Dicha variedad, por otra parte, en esta primera generación de planes, se considera como un valor añadido por la explicitación de las diferentes visiones que existen sobre el territorio y sus posibilidades de ordenación.

6. Otra cuestión pendiente para la posible implementación de las propuestas de los PTPs —y de su mayor o menor legitimación—, es su descompensación entre la parte normativa —vinculante en el corto plazo—, y la parte económica, que compromete inversiones y recursos a medio y largo plazo, y que muchas veces no queda clara su gestión o responsabilidad.

En este sentido, se detecta como importante desventaja la falta de una figura de gestión de los PTPs, de una entidad que se haga responsable de su dinamización y cumplimiento, sobre todo teniendo en cuenta la transversalidad de sus propuestas.

7. Un ejemplo claro de esta tensión entre lo previsto o posible y el desarrollo real de los instrumentos de ordenación, en especial de los PTPs como instrumento clave en la implementación de la visión integral del territorio, lo encontramos en el desarrollo de la Directriz del Medio Físico.

Por un lado, como aspectos positivos, cabe destacar la visión integral del territorio y del medio físico que se aportó en las DOT. También es de subrayar el desarrollo que aspectos concretos del medio físico (ordenación de márgenes de ríos y arroyos, humedales, ordenación del litoral, etc.) por medio de los PTS correspondientes. En general se aprecia una mejora tanto de análisis —aunque este no queda tan explícito— como de propuestas entre las propuestas de los primeros avances y los documentos de aprobación definitiva (incorporación de espacios naturales más allá de los protegidos, consideración de algunas zonas agro ganaderas y de agrícolas, etc.), tanto en su complejidad como en su profundidad.

Por otro, y a pesar de algunas mejoras desde la redacción de los primeros avances —mayor profundidad en el tratamiento de algunos temas, incorporación

decidida de espacios naturales reconocidos, inclusión de suelos agro ganaderos, etc.—, también se pueden señalar importantes lagunas en la aportación cualitativa que deberían aportar los PTPs como instrumentos integrales de ordenación: falta de una explicitación clara de objetivos para el medio físico, falta de un diagnóstico razonado y reflexivo en cada ámbito sobre el papel del medio físico en relación al resto de sistemas territoriales, falta de desarrollo y ampliación de la matriz del medio físico, regulaciones forzadas de espacios que por su complejidad estructural y de las actividades que sobre él se desarrollan no se adaptan a dicha matriz, contradicción en las regulaciones de la actividad extractiva en la Categoría de Especial Protección, clarificación en el grado de vinculación de sus determinaciones, etc.

8. En otro ámbito, como señala ESCOBAR (2009), el sistema de cuantificación de los crecimientos residenciales, ha sido insuficiente para lograr algunos de los objetivos básicos de reequilibrio territorial del modelo, con crecimientos excesivos en algunas zonas, falta de reequilibrio y crecimientos no previstos en otras. Han surgido nuevas tipologías de vivienda (adosados, unifamiliares o en todo caso baja densidad), especialmente en Álava y Bizkaia, y, en proporción, ha sido mayor el crecimiento en las zonas rurales —próximas a núcleos urbanos— que en las propiamente urbanas. Por el contrario, empieza a aflorar bolsas importantes de vivienda que quedan fuera del mercado.

Dentro del ámbito urbano también destaca el acierto en el tratamiento de algunos cascos históricos (Bilbao, Laguardia) con el fracaso en la dinamización de otros de gran importancia (Orduña, Balmaseda).

6. ALGUNOS RETOS DE FUTURO

Se incorporan ahora algunas ideas que se consideran de especial relevancia a la hora del desarrollo de la ordenación del territorio en la Comunidad del País Vasco. Se desarrollan algunas ideas generales y se hace especial énfasis en la cuestión de la gobernanza (una de las claves en el País Vasco dada su compleja estructura política-administrativa) y en cuestiones referidas al tratamiento del medio físico. Aunque estas cuestiones ya se formulaban en las conclusiones de la tesis Ahora se refuerzan dichas ideas, coincidiendo con otros autores (GALIANA, L. y VINUESA, J. 2010 y FARINÓS, J. 2009) que tanto la clarificación en la orientación normativa y/o estratégica de los planes como la articulación de la participación —institucional y de agentes territoriales—, son dos de las claves en el futuro de la Ordenación del Territorio.

A escala general se debe afianzar y fortalecer la función pública de la Ordenación del Territorio, reconociéndola como política clave en la consecución de un desarrollo territorial sostenible. Para ello se consideran claves:

- a) Profundizar en el rigor metodológico y técnico de los documentos, con especial atención al análisis de los procesos, de las consecuencias de las nuevas dinámicas territoriales, y de la adecuada vehiculización de la participación. El

afianzamiento y fortalecimiento de la función pública del territorio no se va a producir sólo desde arriba o porque dicha competencia se asocie a consejerías o departamentos de mayor o menor peso.

Parte importante de este fortalecimiento es responsabilidad de los agentes implicados (profesionales, docentes, técnicos de la administración, políticos, etc.) y vendrá dado por la calidad y seriedad de las propuestas, por la visualización por parte de la sociedad del valor que un territorio bien ordenado y con una estructura territorial coherente y equilibrada supone un activo importante para el desarrollo y la innovación.

- b) Crear un sistema de información geográfica que agilice el análisis de los nuevos procesos y dinámicas territoriales favoreciendo su accesibilidad y consulta por parte los diferentes agentes territoriales y sociales, investigadores, etc. así como de la ciudadanía en general.

Esta debería ser la base para la creación de un sistema de indicadores y de los instrumentos de evaluación necesarios.

- c) Integrar realmente la variable ambiental o del medio físico, con especial atención a la preservación de los recursos y valores del medio natural, a su diversidad biológica, así como a su puesta en valor, su funcionamiento en red (corredores ecológicos) y tratamiento del paisaje. Dicha regulación debería hacerse desde una óptica dinámica, que no supusiese la «museización» de los territorios a preservar o conservar, permitiendo e impulsando los usos y actividades tanto tradicionales como nuevos que ayuden a una conservación activa del territorio por un lado, y mostrando más rigor con los usos y actividades que supongan un fuerte impacto en el mismo, especialmente cuando no responden al interés general.
- d) Impulsar estructuras y densidades territoriales que favorezcan un uso razonable del suelo, una movilidad sostenible basada en el transporte público y la mixtura social de personas y actividades.
- e) Consolidar la escala comarcal o subregional de planeamiento a la vez que se incorpora la dimensión europea en la escala regional. En el primer caso es necesario clarificar el papel de la escala comarcal u subregional, concretando cuáles son los temas estratégicos a abordar, el tipo de determinaciones a tomar y el grado de vinculación de las mismas.
- f) Implementar una nueva gobernanza para el desarrollo sostenible del territorio. Viendo el panorama de la CAPV este puede ser este el reto de mayor complejidad de todos, el desarrollo de una gobernanza que favorezca las dinámicas de cooperación más que las reactivas basadas en la «competentitis» o afirmación de la propia competencia.

Haciendo especial atención al último punto —aunque en ocasiones se relacione también con los otros—, se pueden concretar algunas ideas, buscando la legitimación de la Ordenación del Territorio —y en especial de la escala supramunicipal de nivel comarcal o subregional—, más allá de su fuerza normativa. En este sentido sería conveniente:

- a) Buscar un nuevo equilibrio entre la parte vinculante o de determinación directa de los planes y el planeamiento o visión estratégica de los mismos.
- b) Proponer estrategias de participación inclusivas que generen posteriormente actitudes proactivas hacia el modelo territorial consensuado previamente, a la vez que ayudan a crear cultura territorial y a aportar mayor valor territorial en las propuestas.
 - Profundizando en los instrumentos de coordinación y cooperación interadministrativa tanto de carácter horizontal (intersectorial) como vertical (entre diferentes niveles administrativos e institucionales).
 - Impulsando la participación del resto de agentes territoriales y sociales en la formulación del modelo territorial.
 - Favoreciendo los instrumentos de concertación público-privada.

De esta manera, el propio proceso de planificación territorial, llevado de forma clara y transparente, puede contribuir a, por un lado, incrementar el capital territorial, el valor añadido territorial de dicho territorio, y, por otro lado, desarrollar una nueva gobernanza territorial multiescalar o multinivel.
- c) Sin renunciar a una visión integral del territorio y sus procesos, saber seleccionar los temas relevantes para cada uno de ellos. No se le puede pedir a la ordenación del territorio que tenga respuesta a todos los problemas y en todos los niveles. La actual complejidad de las dinámicas territoriales y sus diferentes efectos en cada uno de ellos exige tener en cuenta esta diversidad. También es conveniente la clarificación de contenidos y criterios de cada escala o nivel de planeamiento.
- d) Profundizar en la mejora de la relación efectiva entre escala local y supramunicipal o subregional, para lo cual es necesario:
 - Lograr una mayor autonomía financiera de los municipios, que les aleje del uso del planeamiento como mecanismo de financiación municipal.
 - Establecer mecanismos de compensación financiera intermunicipal e incentivar el planeamiento urbanístico sostenible.
 - Reforzar las ventajas de la cooperación intermunicipal (redes de cooperación intermunicipal, compatibilización de planeamiento entre municipios próximos, creación de estructuras institucionales para el gobierno y la planificación territorial de las áreas metropolitanas, ensayar la figura de mancomunidades de planificación territorial como nueva vía para la formulación y gestión de los planes subregionales.
- e) Superar las limitaciones que suponen las estructuras de los partidos políticos donde los cargos y nombramientos de puestos superiores pasan por la aceptación de los políticos locales.

Respecto al medio físico se pueden citar los siguientes puntos:

- a) Extender la cultura territorial con el fin de «desacralizar» el tratamiento del medio físico. Precisamente la metodología propuesta en las DOT, bien entendida, favorece una correcta evaluación estratégica ambiental, siempre teniendo

en cuenta que en la definición de las Categorías de Ordenación, además de las variables ambientales se han de tener en cuenta las variables del resto de sistemas territoriales (asentamientos o sistema urbano y sistema de infraestructuras y relacional).

- b) Impulsar con mayor decisión el desarrollo de la Directriz del Medio Físico como base para lograr un desarrollo sostenible del territorio. Esto requiere una clarificación y concreción de sus objetivos, las determinaciones a abordar y el grado de vinculación de las mismas.
- c) Revisar de la matriz del medio físico que suponga la supresión de las categorías consideradas como inadecuadas y ampliación a otras que permitan unas propuestas más coherentes y permitan abordar un territorio cada vez más complejo.
- d) Realizar un estudio de base que establezca a una escala operativa para toda la CAPV o por Territorios Históricos unas unidades ambientales o de paisaje con criterios homogéneos, y que sean la base común para la posterior toma de decisiones en el paso a las Categorías de Ordenación.
- e) Incorporar temas como el paisaje, sistema en red de espacios naturales y corredores ecológicos, nuevas relaciones ciudad-campo, función del espacio rural, etc. que se están planteando en documentos y Directivas europeas (como la Estrategia Territorial Europea de 1999) o en acuerdos ratificados por el Estado español (Convenio del Paisaje, Florencia 2000).

7. BIBLIOGRAFÍA

- Actas del Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco*, en Vitoria-Gasteiz, los días 28, 29 y 30 de septiembre y 1 de octubre de 1987, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.
- AGOUES MENDIZÁBAL, C. (1996): *El régimen jurídico de la planificación territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*. Instituto Vasco de la Administración Pública, Bilbao.
- ALLENDE, J. (1988): «Política de ordenación del territorio y políticas sectoriales: el caso de la Comunidad Autónoma Vasca» en *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, II Congreso Mundial Vasco* sept.-oct. de 1987, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- , (2000): *Medio Ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Unión Iberoamericana de municipalistas y Univ. del País Vasco, Bilbao.
- AVILA ORIVE, J. L. (1993): *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*. IVAP/Ed. Civitas, Madrid.
- , (1998): *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*. Universidad de Deusto, Bilbao.
- BENAVENT FERNÁNDEZ, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes de Andalucía, colección Kora, Sevilla.
- BILBAO URRIBARRI, A. (2007): «Los núcleos rurales en el País Vasco como precursores de la dispersión urbana: la reserva de la biosfera de Urdaibai» en *Ciudad y Territorio* n.º 151, 83-101.
- CHICA, A. y SANTOS, E. (1999): «Entendimiento del espacio geográfico en las leyes autonómicas de ordenación del territorio» en *Eria* n.º 49, 159-176.

- ENERIZ OLAECHEA, J. M. (1991): *La ordenación del territorio en la legislación navarra*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública/Civitas.
- ERQUICIA OLACIREGUI, J. M. (2003): *Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: la necesidad de un cambio de escala. El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Gob. Vasco, Dpto. de Ordenación del territorio y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.
- ESCOBAR, G. (2010): «La primera generación de planes territoriales de ámbito regional: las Directrices de Ordenación del País Vasco (1997)», en GALIANA, L. y VINUESA, J. (coords.) (2010): *Teoría y Práctica para una ordenación racional del territorio*, Madrid, Edit. Síntesis.
- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (eds.) (2007): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Publicacions de la Universitat de Valencia.
- FARINÓS, J.: «Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción» en FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SALOM, J. (eds.) (2009): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Publicacions de la Universitat de Valencia.
- FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SALOM, J. (eds.) (2009): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Publicacions de la Universitat de Valencia.
- GALIANA, L. y VINUESA, J. (coords.) (2010): *Teoría y Práctica para una ordenación racional del territorio*, Madrid, Edit. Síntesis.
- GALIANA, L. y VINUESA, J. (2010): «Definición y evolución del concepto y de su práctica» en GALIANA, L. y VINUESA, J. (coords.) (2010): *Teoría y Práctica para una ordenación racional del territorio*, Madrid, Edit. Síntesis.
- LASAGABASTER, I. y LAZCANO, I. (1999): *Régimen jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskalherria*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- LOZANO, P. (2003): «La ordenación territorial en el País Vasco: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia» en *Investigaciones Geográficas* n.º 32, 157-176.
- MATA, R. (2005): *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio*. Monografías EUROPARC-España/Fundac. F. González Bernáldez, Madrid.
- OLCINA CANTOS, J. (2009): «Hacia una ordenación sostenible de los territorios de riesgo en Europa», en FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SALOM, J. (eds.) (2009): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Publicacions de la Universitat de Valencia.
- PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998): *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Madrid, Inst. Universitario de Derecho Público García Oviedo/Marcial Pons.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2004): *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas situaciones*. Ediciones Trea, Oviedo.
- , (2006): *Gobernanza territorial en España. Claroosucuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Publicacions de la Universitat de Valencia.
- SAENZ de BURUAGA, G. (1969): *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*. Guadiana Publicaciones, Madrid.
- TARROJA, À. y CAMAGNI, R. (2006): *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones n.º 4. Diputación de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- TARROJA, À. y MATA, R. (2006): *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación de territorio y el urbanismo*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones n.º 5. Diputación de Barcelona, Xarxa de Municipis.

- TERÁN, F. (1999): *Madrid: Ciudad-región. II Entre la ciudad y el territorio, en la segunda mitad del siglo XX*. Madrid, Comunidad de Madrid.
- ZOIDO, F. (2007): «Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política», 11-18, en FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2007): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Publicacions de la Universitat de Valencia.
- URKIDI ELORRIETA, P. (2002): «La dimensión ambiental en la planificación territorial: el caso de las Directrices de Ordenación del Territorio en la Comunidad del País Vasco», 469-498, en *Actas del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Gijón 3 al 6 de julio del 2001, Gobierno el Principado de Asturias y FUNDICOT.
- , (2009): *El Planeamiento Territorial de la Comunidad Autónoma Vasca (1940-2006). Visión general y tratamiento del medio físico*. Servicio Editorial-Universidad del País Vasco/ Instituto Vasco de Administración Pública, Serie Tesis Doctorales, Leioa.
- , (2010): «Las políticas de ordenación del territorio en la Comunidad Vasca», 189-212, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles n.º 52*.

8. DOCUMENTOS DE PLANEAMIENTO¹⁹

8.1. Directrices Territoriales de ámbito regional

- Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Análisis y Diagnóstico (1990)*. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Servicio de Publicaciones el Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Avance (1992)*. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Servicio de Publicaciones el Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Avance (1994). Documento de Aprobación Inicial*. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV (1997). Documento de Aprobación Definitiva*. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, Servicio de Publicaciones.

8.2. Planes Territoriales Parciales

- Plan Territorial Parcial de Álava Central (2005)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco/Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor E. Leira, S. Jelen y C. Sánchez (dtors.) y colaboradores.
- Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa) (2005)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco/Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor MECSA (R. Gomez, D. Alonso y J.L. Burgos dtors. y colaboradores

19. La mayoría de los documentos pueden consultarse en <http://www.ingurumena.ejgv.net>.

- Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Llodio (2005)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco/Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor Taller de Ideas.
- Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deba) (2006)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor ESTUDIOS K (Iñaki Arrieta y Aitor Sarriá coords.).
- Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mondragón-Bergara (Alto Deba) (2005)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor TOLEDO TALDEA (J.M. Toledo dtor.).
- Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola-Kosta) (2006)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor S. Peñalba y Manu Arruabarrena (dtros.) y otros.
- Plan Territorial Parcial del Área Funcional del Bilbao Metropolitano (2006)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor MECSA y I3 Consultores (Eduardo Leira).
- Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Beasian-Zumarraga (Goierry) (2009)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Mikel Eletxigerra y J. R. Lombera (dtros.) y otros.

8.3. Planes Territoriales Sectoriales del Medio Físico

- Plan Territorial Sectorial de ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente Cantábrica) (1999)*. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor Alberto Zabala (Dtor. Gipuzkoa) y M^a Victoria Morrás (Dtora. Bizkaia y Álava).
- Plan Territorial Sectorial de ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente Mediterránea) (2000)*. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor M^a Victoria Morrás (Dtora.).
- Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2004)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor GRAMA y colaboradores.
- Plan Territorial Sectorial del Litoral de la CAPV (2007)*. Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor TECNA (Dtor. J.R. González).
- Avance del Plan Territorial Sectorial Agroforestal de la CAPV (2005)*. Dpto. de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, Dpto. de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación de Araba, Dpto. de Agricultura de Bizkaia y Dpto. de Agricultura y Medio Ambiente de Gipuzkoa. Equipo redactor IKT. Vitoria-Gasteiz.

9. ESTRATEGIA VASCA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

- Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)*. (2002). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

Programa Marco Ambiental de la CAPV (2002-2006). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

10. MARCO LEGAL

Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (BOPV. n.º 131, de 3 de julio).

Ley 5/1998, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOPV, n.º 60, de 30 de marzo).

Ley 2/2006, de 30 de junio de Suelo y Urbanismo (BOPV n.º 138, de 20 de julio).